Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 17 lipca 2014 r.[1]

Sprawa C-416/13

Mario Vital Pérez
przeciwko
Ayuntamiento de Oviedo
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Juzgado Contencioso-Administrativo nº 4 de Oviedo (Hiszpania)]

Równe traktowanie w zakresie zatrudnienia i pracy — Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek — Dyrektywa 2000/78/WE — Granica wieku wynosząca 30 lat dla uczestnictwa w konkursie w celu rekrutacji na stanowisko funkcjonariusza w korpusie lokalnej policji — Uzasadnienia

I – **Wprowadzenie**

1. Dyrektywa 2000/78/WE[2] (zwana dalej „dyrektywą") ma na celu wyznaczenie ogólnych ram dla walki, w przedmiocie zatrudnienia i warunków pracy, z dyskryminacją ze względu na jedną z przyczyn określonych w jej art. 1. Celem tej regulacji jest realizacja zasady równego traktowania w państwach członkowskich.

2. Wiek został zaliczony, zgodnie z brzmieniem art. 13 traktatu WE, do przyczyn dyskryminacji, o których mowa art. 1 dyrektywy[3], i jest de facto tą okolicznością, która stoi u podstaw największej liczby orzeczeń Trybunału w zakresie sporów sądowych dotyczących zastosowania omawianej dyrektywy. Uznany za zasadę ogólną prawa wspólnotowego w wyroku Mangold[4] zakaz dyskryminacji ze względu na wiek zawarty jest w art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które to postanowienie stanowi kryterium odniesienia będące podstawą dla dokonywania wykładni przepisów dyrektywy.

3. Rzeczona dyrektywa, chociaż sankcjonuje zakaz wszelkiej dyskryminacji w przedmiocie zatrudnienia mającej swoją przyczynę bezpośrednio lub pośrednio w wieku, przewiduje w swoim zastosowaniu pewną liczbę wyjątków, z których część jest wspólna dla innych przyczyn dyskryminacji przewidzianych w art. 1. Dotyczy to w szczególności art. 4 ust. 1 – do którego odnosi się pierwsza część pytania prejudycjalnego będącego przedmiotem niniejszego postępowania – w oparciu o który państwa członkowskie mogą przewidzieć, w poszanowaniu określonych zasad, że odmienne traktowanie ze

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L. 303, s. 16).

3 — Ochrona przed dyskryminacją ze względu na wiek ma swoje źródło w amerykańskim Employment Age Discrimination Act z 1965 r. i pierwotnie celem jej wprowadzenia była ochrona starszych pracowników (powyżej 40. roku życia). Wiek nie jest wskazany wśród przyczyn wymienionych w art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), jednak Trybunał w Strasburgu wyjaśnił, że wchodzi on w zakres występującego w tym przepisie wyrażenia „każda inna przyczyna" (wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie nr 25762/07 Schwizgebel przeciwko Szwajcarii).

4 — Wyrok C-144/04, EU:C:2005:709, pkt 75.

względu na cechy związane z jedną z przyczyn przewidzianych w dyrektywie nie stanowi dyskryminacji, w przypadku gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem wykonywania tej działalności zawodowej. Pozostałe wyjątki są natomiast specyficzne dla wieku jako przyczyny dyskryminacji. Artykuł 3 ust. 4 przewiduje, że państwa członkowskie mogą ustalić, iż w kwestii dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność lub wiek dyrektywa nie znajduje zastosowania wobec sił zbrojnych, podczas gdy art. 6 – do którego odnosi się druga część pytania prejudycjalnego będącego przedmiotem niniejszego postępowania – ustanawia system odstępstw, który, pod określonymi warunkami, pozwala na uzasadnienie nierównego traktowania opartego na przesłance wieku, mającego swoje źródło w działaniach państw członkowskich w zakresie polityki społecznej.

4. Dyrektywa przewiduje zatem szczególny reżim w wypadku nierównego traktowania opartego bezpośrednio lub pośrednio na kryterium wieku. Jego wprowadzenie do dyrektywy należy częściowo tłumaczyć okolicznością, że wiek nie jest co do zasady uważany za powód „podejrzany" w taki sam sposób jak rasa czy płeć, z którymi nie dzieli długiej historii dyskryminacji [5], zaś częściowo okolicznością, że stanowi on czynnik ryzyka, którego zasięg i granice nie dają się tak łatwo określić [6].

5. Szczególny charakter wieku jako przyczyny dyskryminacji przewidzianej przez dyrektywę jest jednym z powodów licznych wniosków o dokonanie wykładni przepisów przedstawianych Trybunałowi przez sądy krajowe, których celem jest w przeważającej większości otrzymanie wyjaśnień, dotyczących zasięgu wyjątków od zakazu dyskryminacji, ze względu na tę przyczynę. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Juzgado Contencioso-Administrativo nº 4 de Oviedo (sąd administracyjny w Oviedo) (Hiszpania), będący u źródła niniejszego postępowania, wpisuje się w ten kontekst.

II – **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

6. Spór stanowiący podstawę pytania prejudycjalnego toczy się pomiędzy M. Vitalem Pérezem i gminą Oviedo w przedmiocie skargi wniesionej przez M. Vitala Péreza na uchwałę zarządu gminy Oviedo z dnia 7 marca 2013 r. zatwierdzającą szczególne wymagania oraz warunki ogłoszenia o konkursie rozpisanym w celu obsadzenia 15 stanowisk funkcjonariusza lokalnej policji. Dokładniej rzecz ujmując, skarga dotyczy wymogu 3.2 ogłoszenia, zgodnie z którym kandydaci nie mogą mieć więcej niż 30 lat.

7. Mario Vital Pérez uważa, że omawiany wymóg, powodujący jego nieuzasadnione wykluczenie z konkursu, narusza jego podstawowe prawo do dostępu, na warunkach równości, do funkcji i stanowisk publicznych, które to prawo wynika zarówno z hiszpańskiej konstytucji, jak i z dyrektywy. W odpowiedzi na skargę gmina Oviedo twierdzi, po pierwsze, że ogłoszenie o konkursie jest zgodne z ustawą nr 2/2007 autonomicznej wspólnoty Księstwa Asturii (zwaną dalej „ustawą nr 2/2007"), której art. 32 stanowi, że kandydaci do korpusu lokalnej policji jakiejkolwiek kategorii nie mogą mieć więcej niż 30 lat, zaś po drugie, że w wyroku Wolf [7] Trybunał opowiedział się w analogicznej sprawie za tak ustaloną granicą wieku.

5 — W słynnym wyroku Massachusetts Board of Retirement przeciwko Murgii z 1967 r. (427 U.S. 307) amerykański sąd najwyższy wykluczył, aby zróżnicowanie w oparciu o kryterium wieku stanowiło „podejrzaną klasyfikację", następująco definiując to pojęcie: „a suspect class is one saddled with such disabilities, or subjected to such a history of purposeful unequal treatment, or relegated to such a position of political powerlessness as to command extraordinary protection from the majoritarian political process".

6 — Porównując istotę dyskryminacji opartej na kryterium płci z tą opartą na kryterium wieku, rzecznik generalny F.G. Jacobs w pkt 84 opinii w sprawie Lindorfer/Rada, C-227/04 P, EU:C:2005:656, zauważył, że „[p]łeć jest zasadniczo kryterium dwubiegunowym, gdy tymczasem wiek jest punktem na skali. Dyskryminacja ze względu na płeć oparta na tabelach aktuarialnych jest zatem wyjątkowo brutalną formą dyskryminacji wiążącą się z bardzo mocnymi uogólnieniami, podczas gdy dyskryminacja ze względu na wiek jest stopniowalna i może opierać się na bardziej subtelnych uogólnieniach".

7 — Wyrok C-229/08, EU:C:2010:3.

8. Ze względu na wątpliwości co do zgodności z prawem spornej granicy wieku i uznawszy, że dla rozstrzygnięcia sporu konieczne jest dokonanie wykładni stosownych przepisów dyrektywy, Juzgado Contencioso-Administrativo nº 4 de Oviedo przedstawił Trybunałowi następujące pytanie:

„Czy art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 lit. c) dyrektywy […], oraz art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w takim zakresie, w jakim zakazują wszelkiej dyskryminacji ze względu na wiek, stoją na przeszkodzie gminnemu ogłoszeniu o konkursie, które – bezpośrednio wykonując regionalną ustawę państwa członkowskiego – ustala przy rekrutacji na stanowisko funkcjonariusza lokalnej policji górną granicę wieku wynoszącą 30 lat".

III – **Analiza**

9. Nie ma wątpliwości co do tego, że sprawa stanowiąca przedmiot postępowania głównego wchodzi w zakres stosowania dyrektywy. Rzeczona dyrektywa, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a), znajduje zastosowanie, w granicach kompetencji przekazanych Unii, „do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do […] warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej". Zatem przewidując, że kandydaci na stanowisko w korpusie lokalnej policji jakiejkolwiek kategorii nie mogą mieć przekroczonego 30. roku życia, art. 32 ustawy nr 2/2007 określa normy w zakresie dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznym w rozumieniu wyżej wymienionego przepisu dyrektywy[8].

10. Nie ulega także wątpliwości, że omawiana ustawa przewiduje nierówne traktowanie ze względu na wiek. W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy dla jej celów „zasada równego traktowania" oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1 tej dyrektywy. W jej art. 2 ust. 2 lit. a) wyjaśniono, że dla celów ust. 1 dyskryminacja bezpośrednia występuje, w przypadku gdy jedną osobę traktuje się mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę znajdującą się w porównywalnej sytuacji, z jakiejkolwiek przyczyny wymienionej w art. 1 dyrektywy[9]. Konsekwencją stosowania art. 32 ustawy nr 2/2007 jest zatem to, że pewne osoby traktuje się mniej przychylnie niż inne osoby znajdujące się w porównywalnej sytuacji jedynie ze względu na to, że przekroczyły wiek 30 lat. Rzeczony przepis wprowadza zatem nierówne traktowanie bezpośrednio ze względu na wiek w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy[10].

11. Jedynym pytaniem, które pojawia się w postępowaniu głównym i w odniesieniu do którego sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni przez Trybunał, jest zatem, czy rzeczone nierówne traktowanie stanowi dyskryminację bezpośrednią w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy lub czy jest objęte zakresem jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

A – *W przedmiocie wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy*

12. W rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy, zatytułowanego „Wymagania zawodowe", państwa członkowskie „mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu cechy związane z jedną z przyczyn wymienionych w art. 1 nie stanowi dyskryminacji, w przypadku gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania dane cechy są *istotnym i determinującym wymogiem zawodowym*, pod warunkiem *że cel jest zgodny z prawem*, a *wymóg jest proporcjonalny*"[11].

8 — Zobacz podobnie ibidem, pkt 27.

9 — Zobacz wyroki: Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, pkt 50; The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, C-388/07, EU:C:2009:128, pkt 33; Wolf, EU:C:2010:3, pkt 28.

10 — Zobacz analogicznie wyrok Wolf, EU:C:2010:3, pkt 29.

11 — Wyróżnienie moje.

13. Rządy hiszpański, włoski, niemiecki i francuski uważają, że sporna w postępowaniu głównym granica wieku jest na mocy powyższego przepisu uzasadniona, ponieważ niektóre z zadań należących do kompetencji funkcjonariuszy lokalnej policji wymagają wyjątkowo wysokich, a w każdym razie wyższych niż przeciętne, zdolności fizycznych, których występowanie stwierdza się jedynie u funkcjonariuszy młodszych. Wprowadzenie takiego ograniczenia ma na celu zapewnienie zdolności operacyjnej i poprawnego funkcjonowania korpusu funkcjonariuszy lokalnej policji poprzez zagwarantowanie, że nowo przyjęci funkcjonariusze są zdolni do wykonywania najbardziej wymagających z fizycznego punktu widzenia zadań przez relatywnie długi okres ich kariery. Natomiast zarówno sąd odsyłający, jak i skarżący w postępowaniu głównym, a także Komisja wyrażają wątpliwość co do legalności wprowadzenia spornej granicy wieku.

14. Zgodnie z wydanym przez Trybunał wyrokiem Wolf, do którego odwołują się zarówno sąd odsyłający, jak i, z odmienną argumentacją, wszyscy interwenienci w postępowaniu, art. 4 ust. 1 dyrektywy uprawnia państwa członkowskie do odstąpienia od zasady równego traktowania, kiedy cecha związana z jedną z przyczyn nierównego traktowania, a nie przyczyna sama w sobie, stanowi istotny i determinujący wymóg zawodowy, pod warunkiem że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny [12].

15. W omawianym wyroku, którego przedmiotem była górna granica wieku wynosząca 30 lat, przewidziana przez jeden z niemieckich krajów związkowych na potrzeby rekrutacji technicznych służb pożarniczych średniego szczebla, Trybunał wyjaśnił, po pierwsze, że cel, polegający na zagwarantowaniu zdolności operacyjnej i poprawnego funkcjonowania służb takich jak te wymienione w motywie 18 dyrektywy [13], wśród których występuje także policja, należy rozumieć jako „cel zgodny z prawem" w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy [14].

16. W niniejszym przypadku przepis prawa będący przedmiotem postępowania głównego – zakładając, że, jak twierdzi w szczególności rząd hiszpański, w rzeczywistości dąży on do osiągnięcia tego celu, co stanowi okoliczność, której definitywne ustalenie należy do sądu odsyłającego [15] – mógłby zatem znaleźć uzasadnienie w oparciu o powyżej cytowany przepis dyrektywy, w wypadku gdyby spełnione zostały pozostałe przewidziane przez nią warunki.

17. Po drugie, w wyroku Wolf (EU:C:2010:3, pkt 29) Trybunał uznał, na podstawie wyjaśnień przedstawionych przez rząd niemiecki, że fakt posiadania „szczególnych zdolności fizycznych" jest istotnym i determinującym wymogiem zawodowym w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy dla potrzeb wykonywania zawodu, którego dotyczyło postępowanie. W tym zakresie Trybunał zauważył, że odmiennie niż w przypadku dyrekcji i kadry kierowniczej technicznych służb pożarniczych, zadania technicznej służby pożarniczej średniego szczebla miały w przeważającej części charakter pracy fizycznej, albowiem służba ta polega w szczególności na gaszeniu pożarów, ratowaniu osób, działaniach związanych z ochroną środowiska, ratowaniu zwierząt i ochronie przed groźnymi zwierzętami, a także na wykonywaniu zadań pomocniczych [16].

18. Nie jestem przekonany, że w niniejszej sprawie, w odniesieniu do funkcjonariuszy lokalnej policji w Asturii, można dojść do takiego samego wniosku. Zgodnie z tym, co wynika z postanowienia odsyłającego, czynności wykonywane przez tych funkcjonariuszy dotyczą różnych obszarów działania i obejmują zarówno operacje „w terenie", jak na przykład aresztowania sprawców przestępstw, które mogą wymagać użycia siły fizycznej, jak i zadania mniej wymagające z psychofizycznego punktu

12 — Wyrok EU:C:2010:3, pkt 35, 36.

13 — Motyw 18 dyrektywy precyzje, że „nie wymaga [ona], w szczególności od sił zbrojnych, policji, służb więziennych lub ratowniczych, przyjmowania do pracy lub dalszego zatrudniania osób nieposiadających wymaganych zdolności umożliwiających wykonywanie zadań, które mogą im zostać powierzone z uwzględnieniem wynikającego z prawa celu utrzymania zdolności operacyjnej tych służb".

14 — Wyrok EU:C:2010:3, pkt 38.

15 — W przedmiocie określenia celów mogących uzasadnić nierówne traktowanie na podstawie dyrektywy zob. poniżej, w zakresie stosowania odstępstwa, o którym mowa w art. 6 ust. 1.

16 — Wyrok Wolf, EU:C:2010:3, pkt 40.

widzenia, jak na przykład kontrola ruchu drogowego [17]. Zakres zadań lokalnej policji w Hiszpanii obejmuje zatem znacznie szersze i bardziej zróżnicowane spektrum czynności w porównaniu z zakresem zbadanym przez Trybunał we wspomnianej sprawie Wolf, należącym do kompetencji technicznej służy pożarniczej średniego szczebla, której członkowie, zgodnie z tym, co wynika z omawianego orzeczenia, powołani są do wykonywania głównie, jeżeli nie wyłącznie, operacji w terenie, wymagających szczególnych zdolności fizycznych.

19. Po trzecie, Trybunał uznał, że wymóg odnoszący się do posiadania szczególnych zdolności fizycznych celem wykonywania zadań przydzielonych technicznej służbie pożarniczej średniego szczebla był związany z wiekiem. W tym względzie, opierając się na przedstawionych przez rząd niemiecki danych pochodzących z badań przeprowadzonych w zakresie medycyny pracy i sportu, z których wynikało, że zdolności oddechowe, mięśnie oraz odporność zmniejszają się wraz z wiekiem, Trybunał uznał, że niektóre z zadań przydzielonych członkom tej służby, jak gaszenie pożarów czy ratowanie osób, wymagają posiadania szczególnych zdolności fizycznych i mogą być wykonywane jedynie przez młodych funkcjonariuszy, a w każdym razie w wieku niższym niż w pierwszym przypadku 45 lat, zaś w przypadku drugim 50 lat.

20. Tymczasem w mojej ocenie w niniejszej sprawie nie istnieją okoliczności, które pozwalają dojść do takich samych wniosków. Z jednej strony twierdzenie zawarte w uwagach rządu hiszpańskiego, zgodnie z którym wymagana od funkcjonariuszy lokalnej policji forma fizyczna jest porównywalna z formą wymaganą od strażaków zajmujących się gaszeniem pożarów czy ratowaniem osób [18], której poziom Trybunał ustalił w sprawie Wolf, opiera się na zwykłych domniemaniach niepopartych żadnymi okolicznościami czy danymi, które pozwalałyby na dokonanie analizy szczególnej sytuacji tych służb. Z drugiej strony, jak już wskazano powyżej, zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym oraz w uwagach rządu hiszpańskiego duża część zadań przydzielonych funkcjonariuszom lokalnej policji hiszpańskiej nie wydaje się wymagać nadzwyczajnych zdolności fizycznych, podczas gdy z przywołanego już wyroku Wolf jasno wynika, że całokształt czynności wykonywanych przez członków technicznych służb pożarniczych średniego szczebla – lub przynajmniej czynności najbardziej charakterystyczne dla zadań tej służby – wymagał posiadania tych zdolności.

21. Ogólniej rzecz ujmując, z powyższego wynika, że w niniejszym przypadku nie zachodzą przesłanki, które stanowiły podstawę do wypowiedzenia się przez Trybunał na korzyść rozpatrywanej granicy wieku w sprawie Wolf. Nie uważam bowiem, aby można było stwierdzić – w przeciwieństwie do tego, co w przywołanym wyroku uczynił Trybunał – że posiadanie „szczególnych zdolności fizycznych" stanowi istotny i determinującym wymóg do wykonywania funkcji funkcjonariusza lokalnej policji, opisanej w postanowieniu odsyłającym, również z uwagi na podkreśloną w szczególności przez rządy hiszpański i francuski okoliczność, że wykonywanie takiej funkcji może wymagać użycia broni. Ponadto, nawet jeżeli w odniesieniu do jednej części zadań przydzielonych funkcjonariuszom lokalnej policji uprawniony jest pogląd, że dla wykonywania tychże zadań konieczne jest posiadanie

17 — Zgodnie z tym, co wynika z postanowienia odsyłającego, art. 18 ust. 6 ustawy nr 2/2007 następująco określa zadania funkcjonariuszy: „pomoc obywatelom, ochrona osób i mienia, zatrzymywanie sprawców przestępstw oraz dozór nad nimi, patrolowanie w celu prewencji, kontrola ruchu drogowego i każde inne podobne zadanie, które zostanie przydzielone przez właściwych przełożonych". W swoich uwagach rząd hiszpański wspomina także art. 53 ust. 1 Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (ustawy organicznej nr 2/86 z dnia 13 marca 1986 r. o siłach bezpieczeństwa), w oparciu o który korpusy lokalnej policji wykonują następujące zadania: a) ochrona władz wspólnot lokalnych i zapewnianie dozoru posiadanych przez nich lokali oraz urządzeń; b) zapewnianie porządku, oznakowanie oraz regulacja ruchu drogowego w centrum miasta, zgodnie z przepisanymi o ruchu drogowym; c) sporządzanie protokołów wypadków w ruchu drogowym mających miejsce w centrum miasta; d) zapewnianie dozoru administracyjnego w odniesieniu do postanowień, ogłoszeń i innych aktów przyjętych przez gminy w zakresie ich kompetencji; e) uczestnictwo w zadaniach policji kryminalnej; f) udzielanie pomocy w sytuacji wystąpienia wypadków, katastrof lub klęsk publicznych poprzez uczestnictwo, na warunkach przewidzianych przez ustawę, w wykonywaniu planów ochrony cywilnej; g) prowadzenie śledztw oraz przyjmowanie wszelkich środków celem uniknięcia popełniania przestępstw, w ramach współpracy organizowanej przez lokalne rady bezpieczeństwa; h) dozór miejsc publicznych oraz współpraca z państwowymi siłami porządkowymi oraz z policją autonomicznych wspólnot celem zapewnienia ochrony demonstracji oraz utrzymania porządku podczas dużych zgromadzeń, kiedy ich interwencja jest niezbędna; oraz i) współdziałanie celem rozwiązania konfliktów prywatnych, kiedy ich interwencja jest niezbędna.

18 — Analogiczne twierdzenia znajdują się w uwagach rządów niemieckiego, włoskiego, a także, nawet jeżeli zawierają kilka różnic, w uwagach rządu francuskiego.

określonych zdolności fizycznych, to nie jest natomiast w mojej ocenie, na podstawie okoliczności przedstawionych Trybunałowi, możliwe stwierdzenie, że rzeczone zdolności są nierozerwalnie związane z określonym wiekiem i że nie występują one u osób, które przekroczyły określoną granicę wieku, jak orzekł Trybunał w wyroku Wolf.

22. Z powyższego wynika, z punktu widzenia konieczności, a zatem proporcjonalności spornej granicy wieku, że nie można również uznać, jak uczynił to Trybunał w przytoczonym wyroku Wolf, iż cel polegający na zagwarantowaniu zdolności operacyjnej i poprawnego funkcjonowania korpusu funkcjonariuszy lokalnej policji wymaga zachowania w jego ramach pewnej określonej struktury wiekowej, która z kolei wymagałaby rekrutowania wyłącznie funkcjonariuszy mających mniej niż 30 lat [19].

23. Dodatkowo z punktu widzenia proporcjonalności pragnę zauważyć, że z postanowienia odsyłającego nie wynika, aby funkcjonariusze, którzy przekroczyli określony wiek, byli z urzędu przydzielani do czynności mniej wymagających pod względem fizycznym lub aby powodowało to zaprzestanie użycia broni, podczas gdy postanowienie to wskazuje na możliwość, w odniesieniu do funkcjonariuszy policji krajowej lub niektórych wspólnot lokalnych, którzy pozostają w czynnej służbie, przeniesienia ich, na ich wniosek, celem wykonywania innych czynności po ukończeniu 58. roku życia (tzw. reżim „segunda actividad"), a zatem jedynie na siedem lat przed przejściem na emeryturę, która przysługuje w wieku 65 lat.

24. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, można uznać, że posiadanie koniecznych zdolności fizycznych do wykonywania pracy funkcjonariusza policji lokalnej może zostać odpowiednio ocenione na podstawie prób sprawnościowych, zresztą wyjątkowo rygorystycznych, oraz wyłączeń o charakterze medycznym, przewidzianych przez ogłoszenie o spornym konkursie, oraz że rozpatrywana granica wieku w konsekwencji nie jest konieczna.

25. Pragnę przypomnieć, że art. 4 ust. 1, jako przepis zezwalający na odstępstwo od podstawowej zasady prawa Unii, należy interpretować ściśle oraz że, jak wyraźnie wskazano w motywie 23 samej dyrektywy, możliwość odstępstwa jest ograniczona do „bardzo niewielu" okoliczności [20]. W mojej ocenie w niniejszej sprawie nie zachodzi żadna z takich okoliczności.

26. Na podstawie powyższych rozważań uważam, że art. 4 ust. 1 dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż przepis ten stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, który ustala górną granicę wieku wynoszącą 30 lat dla uczestnictwa w konkursie w celu rekrutacji na stanowisko funkcjonariusza korpusu lokalnej policji.

19 — Przypominam, że w wyroku Wolf Trybunał uznał, iż granica wieku przewidziana przez rozpatrywane przepisy prawa jest odpowiednia do osiągnięcia celu, polegającego na zagwarantowaniu zdolności operacyjnej i poprawnego funkcjonowania przedmiotowej służby, i nie wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia tego celu. Zdaniem Trybunału, ponieważ zadania dotyczące gaszenia pożarów czy ratowania osób, które spoczywają na technicznej służbie pożarniczej średniego szczebla, mogły być wykonywane jedynie przez młodszych funkcjonariuszy, uzasadnione było uznanie za konieczne, aby większa część funkcjonariuszy tej służby była w stanie wykonać rzeczone zadania i miała zatem mniej niż 45 czy 50 lat. Zatrudnienie w zaawansowanym wieku doprowadziłoby do tego, że zbyt duża liczba funkcjonariuszy nie mogłaby zostać przydzielona do najbardziej wymagających z fizycznego punktu widzenia zadań, a w każdym razie – nie na wystarczająco długi okres.

20 — Zobacz podobnie wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 62. Formalnie rzecz biorąc, art. 4 ust. 1 dyrektywy, podobnie jak jej art. 6, nie przewiduje odstępstwa lub wyjątku od zakazu dyskryminacji, ale zezwala na uzasadnienie nierównego traktowania, wykluczając, że takie postępowanie może zostać uznane za dyskryminację na podstawie art. 2 samej dyrektywy. Trybunał traktuje jednakże zasadniczo takie przepisy jak wyjątki od generalnego zakazu dyskryminacji.

B – *W przedmiocie wykładni art. 6 ust. 1 dyrektywy*

27. Przypominam, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy „państwa członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to *obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego*, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są *właściwe i konieczne*” [21].

28. Przepis ten wprowadza reżim odstępstw, mając na względzie „szczególny charakter” wieku jako przyczyny dyskryminacji wśród innych przyczyn przewidzianych przez dyrektywę [22]. Przepis ten w szczególności zezwala państwom członkowskim na ustanowienie w ramach ich prawa krajowego przepisów wprowadzających różnice w traktowaniu ze względu na wiek, które inaczej mieściłyby się – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy – w kategorii *bezpośredniej dyskryminacji* [23]. Uprawnienie to, jako że stanowi wyjątek od zakazu dyskryminacji [24], jest jednak ściśle ograniczone przez wymogi zawarte w art. 6 ust. 1 dyrektywy [25].

29. Należy zatem zadać pytanie, czy w prawie hiszpańskim wprowadzenie spornej w postępowaniu głównym granicy wieku opowiada celowi zgodnemu z prawem w rozumieniu wspomnianego przepisu, mogącemu obiektywnie i racjonalnie uzasadniać nierówne traktowanie, które z niego wynika, i czy takie ograniczenie stanowi środek właściwy i konieczny do osiągnięcia rzeczonego celu.

a) Określenie realizowanych celów

30. Przede wszystkim pragnę zaznaczyć, że ani z postanowienia odsyłającego, ani z akt przekazanych Trybunałowi nie wynika, aby będący przedmiotem postępowania krajowego przepis, na którym oparte jest ogłoszenie o konkursie, bezpośrednio odnosił się do celów polityki socjalnej takich jak cele wskazane w art. 6 ust. 1 dyrektywy dla uzasadnienia wprowadzenia spornej granicy wieku. Okoliczność ta nie jest jednakże sama w sobie wystraczająca, aby wykluczyć, że rzeczone ograniczenie mogłoby w każdym razie zostać w oparciu o tenże przepis uzasadnione [26]. Trybunał uznał bowiem, że w braku precyzyjnych zapisów zawartych w przepisach krajowych cele, do których dążą one, mogą zostać wydedukowane z „elementów związanych z ogólnym kontekstem stosownego środka” [27].

31. Jakkolwiek zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału analiza „elementów kontekstu” może stanowić zastępstwo dla takiego badania przy braku bezpośredniego odniesienia do stawianych celów zawartego w rozpatrywanych przepisach krajowych, to granice korzystania z takiej analizy nie są jeszcze jasno określone. Chociaż w niektórych sprawach Trybunał dokonał dokładnej rekonstrukcji celów rzeczonych przepisów, opierając się na informacjach dostarczonych przez sąd odsyłający lub znajdujących się w aktach postępowania [28], to w innych poprzestał na odesłaniu do uwag zainteresowanego państwa członkowskiego, nawet gdy owo odwołanie do celów objętych

21 — Wyróżnienie moje.

22 — Rzeczony szczególny charakter znajduje odzwierciedlenie w motywie 25 dyrektywy, zgodnie z którym, chociaż zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jest podstawowym elementem na drodze do osiągnięcia celów określonych w wytycznych dotyczących zatrudnienia, zatwierdzonych przez Radę Europejską w Helsinkach w dniach 10 i 11 grudnia 1999 r., i do popierania zróżnicowania zatrudnienia, to „w niektórych okolicznościach różnice w traktowaniu ze względu na wiek mogą być uzasadnione i wymagają wprowadzenia szczególnych przepisów, które mogą się różnić w zależności od sytuacji państw członkowskich”. Zobacz wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 60.

23 — Wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 62.

24 — Przypis dotyczy wyłącznie włoskiej wersji niniejszej opinii.

25 — Wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 62.

26 — Wyrok Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, pkt 56.

27 — Zobacz wyroki: Palacios de la Villa, EU:C:2007:604, pkt 57; The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 45; Petersen, C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 40; Georgiew, C-250/09 i C-268/09, EU:C:2010:699, pkt 40; Rosenbladt, C-45/09, EU:C:2010:601, pkt 58; Fuchs i Köhler, C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, pkt 39; a także Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 56.

28 — Dotyczy to wyroku Georgiew, EU:C:2010:699.

odstępstwem, o którym mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy, okazywało się niedostatecznie szczegółowe [29]. Co więcej, Trybunał uznał, iż państwa członkowskie mogą powoływać się na cele odmienne niż te ustalone przez sąd odsyłający lub też wyraźnie przywołane w przepisach krajowych [30] i dowodzić ich. Wreszcie Trybunał nie wykluczył możliwości wzięcia pod uwagę w ramach swojej analizy także celów wspomnianych nie przez zainteresowane państwo członkowskie, lecz przez państwa członkowskie występujące jako interwenienci w sprawie [31].

32. W tym zakresie celowe wydaje się przypomnienie, że art. 6 ust. 1 dyrektywy przewiduje pewną ograniczoną formę odstępstwa od ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek, uzasadnioną szczególnymi względami polityki socjalnej, *właściwymi dla określonego państwa członkowskiego*.

33. Zastosowanie takiego odstępstwa *zakłada przyjęcie szczególnego środka krajowego*, który będzie dążył do realizacji jasno określonych celów. Cele te, gdy nie są wyraźnie wskazane, muszą co najmniej dawać jasno wyprowadzić się z kontekstu takiego środka. Chociaż, co potwierdził Trybunał w wyroku The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, dyrektywa nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia dokładnego wykazu zachowań stanowiących nierówne traktowanie, które może zostać uzasadnione przez zgodny z prawem cel na mocy wskazanego wyżej art. 6 ust. 1 [32], to potrzeby zagwarantowania pewności prawa oraz wykonania kontroli prawnej wymagają, aby cele przepisów prawa krajowego wprowadzające odstępstwo od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek były wyraźnie wskazane przez państwo członkowskie oraz aby ich zgodny z prawem charakter w rozumieniu omawianego przepisu został dostatecznie wykazany.

34. Poza tym sam Trybunał wyjaśnił, że „[z]wykłe twierdzenia ogólnej natury, dotyczące przydatności środka mającego służyć polityce zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, nie są wystarczające, aby uznać, że cel danego środka jest takiej natury, że uzasadnia odstępstwo od tej zasady" na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy oraz że przepis ten nakłada na państwa członkowskie „obowiązek udowodnienia zgodności z prawem wyznaczonego celu, w połączeniu z wysokimi wymaganiami dowodowymi" [33].

35. Wobec powyższego należy wykluczyć, aby możliwe było wzięcie pod uwagę celów innych niż wspomniane w spornym przepisie lub wskazane przez sąd odsyłający – będący jedynym podmiotem mającym właściwość dokonywania wykładni znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów prawa krajowego – lub celów dających się wyprowadzić, także w świetle wyjaśnień przedstawionych przez występujące w sprawie państwo członkowskie, z kontekstu przepisu.

36. W niniejszej sprawie, jak zaznaczono już powyżej, ustawa, która wprowadza sporną granicę wieku, nie precyzuje powodów takiego wyboru. Postanowienie odsyłające zawiera jedynie dorozumiane odwołanie do potrzeby zapewnienia racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę lub na tzw. „segunda actividad", zaś akta sprawy głównej nie zawierają dodatkowych informacji. Natomiast rząd hiszpański, odsyłając do opinii rzecznika generalnego Y. Bota w przytoczonej sprawie Wolf [34], odwołuje się do celów polityki zatrudnienia związanych z zarządzaniem korpusem funkcjonariuszy lokalnej policji, takich jak w szczególności zapewnienie zrównoważonej struktury wiekowej w ramach tego korpusu, pozwalającej zapewnić wypełnianie różnych przydzielonych mu zadań. Wspomniany rząd podnosi także, że zatrudnienie funkcjonariuszy zdolnych do wykonywania całości takich zadań przez wystarczająco długi okres przed przejściem na emeryturę lub przejściem na

29 — Ibidem.

30 — Wyrok Fuchs i Köhler, EU:C:2011:508, pkt 39–46.

31 — Wyrok Georgiew, EU:C:2010:699, pkt 43, 44.

32 — Wyrok EU:C:2009:128. Pragnę ponadto zaznaczyć, że obowiązek taki istnieje co do zasady w odniesieniu do art. 4 ust. 1, ponieważ motyw 23 dyrektywy stanowi, że o „bardzo niewielu okolicznościach", w których nierówne traktowanie ze względu na wiek może zostać uzasadnione na podstawie tego przepisu, należy „powiadamiać w informacjach dostarczanych przez państwa członkowskie Komisji".

33 — Wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 51, 65.

34 — EU:C:2010:3.

„segunda actividad” odpowiada również celowi obniżenia wydatków publicznych, ponieważ pozwala na ograniczenie częstotliwości zatrudniania nowych funkcjonariuszy. Taki cel, pozostający w zgodzie z polityką obniżania wydatków administracji publicznej, realizowaną na szczeblu krajowym, stanowi jeden ze środków przyjętych w celu uzdrowienia hiszpańskiej gospodarki.

37. W świetle powyższych uwag oraz z zastrzeżeniem, że ostatecznie to do sądu krajowego należy ustalenie celu w rzeczywistości realizowanego przez rozpatrywane przepisy [35], celami, które można przypisać spornemu w postępowaniu głównym przepisowi na podstawie danych, którymi dysponuje Trybunał, są: (i) potrzeba zapewnienia racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę, (ii) zapewnienie zrównoważonej struktury wiekowej w ramach korpusu funkcjonariuszy lokalnej policji w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania oraz (iii) polityka zatrudnienia nastawiona na redukcję kosztów.

38. W mojej ocenie nie powinny być natomiast brane pod uwagę, ponieważ nie wydaje się, aby były one związane ze spornym w postępowaniu głównym przepisem, cele wprost wskazane w uwagach rządów niemieckiego, włoskiego i francuskiego lub dające się z nich wyprowadzić, a odnoszące się w szczególności do potrzeb związanych z kształceniem zawodowym, wspieraniem zatrudnienia młodych pracowników oraz bezpieczeństwem publicznym. W dalszej części mojej analizy wezmę jednakże pod uwagę i te cele, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił wyrażonej przeze mnie opinii dotyczącej braku ich znaczenia w przedmiotowej sprawie.

b) Zgodność z prawem realizowanych celów

39. Nie ma wątpliwości, że ewentualne wymogi dotyczące wykształcenia wymaganego na danym stanowisku lub potrzeba zapewnienia racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę stanowią cele zgodne z prawem, uzasadniające ustanowienie górnej granicy wieku dla zatrudnienia (a zatem i dla udziału w rekrutacji na potrzeby zatrudnienia). Cele te są wyraźnie wymienione w art. 6 ust. 1 akapit drugi lit. c) dyrektywy.

40. Natomiast pogląd, że zgodny z prawem w rozumieniu rzeczonego przepisu jest cel polegający na zapewnieniu zrównoważonej struktury wieku, która pozwoliłaby zagwarantować zdolność operacyjną oraz poprawne funkcjonowanie korpusu funkcjonariuszy lokalnej policji, nie jest według mnie równie niekontrowersyjny.

41. W tym zakresie należy ponadto przypomnieć, że zdaniem Trybunału z art. 6 ust. 1 dyrektywy wynika, iż celami, które mogą być uznane za „zgodne z przepisami” w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu, a co za tym idzie, które mogą uzasadnić odstępstwo od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, są „cele z zakresu polityki społecznej, takie jak cele związane z polityką zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego” [36].

42. Tymczasem, chociaż nie można zaprzeczyć, że poprawne funkcjonowanie korpusu policji, czy to na poziomie krajowym, czy lokalnym, stanowi cel leżący w interesie ogólnym, to taki cel nie wchodzi w zakres celów, które na podstawie orzecznictwa Trybunału pozwalają państwom członkowskim odstąpić od zasady niedyskryminacji ze względu na wiek na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy.

43. Fakt, że nie wszystkie cele leżące w interesie ogólnym, do osiągnięcia których dążą państwa członkowskie, wchodzą w rachubę w ramach stosowania wyżej wymienionego art. 6 ust. 1, jasno wynika z wydanego przez wielką izbę Trybunału wyroku Prigge i in., w którym Trybunał, po tym jak potwierdził, że „zgodne z prawem cele wymienione w tym przepisie są związane z polityką

35 — Wyroki: The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 47; Georgiew, EU:C:2010:699, pkt 47, 48.

36 — Wyroki: The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 46; Hütter, C-88/08, EU:C:2009:381, pkt 41; Prigge i in., C-447/09, EU:C:2011:573, pkt 81.

zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego", wykluczył, aby w zakres tych celów wchodził cel polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej [37]. Prawdą jest, że w wyroku Fuchs i Köhler, który nieznacznie poprzedza wyrok Prigge i in., Trybunał wydaje się przyznawać, iż cel polegający na zapewnieniu służby publicznej odpowiedniej jakości w tej konkretnej sprawie wymiaru sprawiedliwości może także wchodzić w rachubę przy stosowaniu odstępstwa przewidzianego przez art. 6 ust. 1 dyrektywy. Jednakże z pkt 50 i 53 tego wyroku jasno wynika, że cel ten został uznany za istotny tylko w wymiarze, w jakim zbiegał się on, w zakresie względów odnoszących się do polityki zatrudnienia oraz rynku pracy zainteresowanego państwa członkowskiego, z innymi celami, takimi jak w szczególności wspieranie zatrudnienia i awansów młodych pracowników [38].

44. Z drugiej strony, jak wskazano powyżej, w wyroku Wolf cel polegający na zachowaniu operatywności i poprawnego funkcjonowania technicznej służby pożarniczej średniego szczebla, przywołany przez rząd niemiecki, analogiczny do celu wspomnianego w niniejszym postępowaniu przez rząd hiszpański, został przeanalizowany przez Trybunał jedynie w kontekście odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy, i to niezależnie od okoliczności, że pytania prejudycjalne sformułowane przez sąd odsyłający dotyczyły art. 6 ust. 1. Po przypomnieniu motywu 18 dyrektywy, zgodnie z którym „nie wymaga [ona], w szczególności od sił zbrojnych, policji, służb więziennych lub ratowniczych, przyjmowania do pracy lub dalszego zatrudniania osób nieposiadających wymaganych zdolności umożliwiających wykonywanie zadań, które mogą im zostać powierzone z uwzględnieniem wynikającego z prawa celu utrzymania zdolności operacyjnej tych służb", w pkt 39 przywołanego wyroku Trybunał wyjaśnił, że „zapewnienie zdolności operacyjnej i dobrego funkcjonowania służb pożarniczych stanowi cel zgodny z prawem w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy". Podobnie w wyroku Petersen [39] cele związane z ochroną zdrowia zostały zbadane w świetle jedynie art. 2 ust. 5 dyrektywy, niezależnie od okoliczności, także i w tym przypadku, że sąd odsyłający oparł swoją analizę na art. 6 ust. 1.

45. W ten sam sposób nie można w mojej ocenie uznać, że do celów zgodnych z prawem, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy, zaliczają się cele związane z bezpieczeństwem publicznym, ogólnie przywołane przez niektóre z rządów biorących udział w postępowaniu w charakterze interwenientów, przynajmniej w przypadku, w którym nie towarzyszą one celom polityki socjalnej takim jak te scharakteryzowane w omawianym przepisie.

46. Analogiczne rozważania mogą w mojej ocenie być prowadzone także w odniesieniu do celu polegającego na uprzywilejowaniu polityki zatrudnienia pozwalającej na redukcję kosztów i, w konsekwencji, obniżenie wydatków administracji publicznej, który to cel również został przywołany przez rząd hiszpański w jego uwagach.

47. W tym względzie przypominam, że Trybunał doprecyzował, iż cele zgodne z prawem, które pozwalają na uzasadnienie nierównego traktowania ze względu na wiek na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy, „różnią się od celów czysto indywidualnych związanych z sytuacją danego pracodawcy, takich jak zmniejszenie kosztów czy poprawa konkurencyjności" [40].

48. Tymczasem oczywiste jest, że w sytuacji gdy pracodawcą jest administracja publiczna, cel redukcji kosztów odpowiada co do zasady celowi leżącemu w interesie ogólnym w taki sam sposób jak te przewidziane w art. 6 ust. 1 dyrektywy. To jedno spostrzeżenie nie jest jednak w mojej ocenie wystarczające, by uznać, że cel taki mieści się w katalogu dopuszczonych przez ten przepis celów zgodnych z prawem. Wskutek kierowania się bowiem tą logiką każde zachowanie stanowiące przejaw

37 — Wyrok EU:C:2011:573, pkt 82; cel ten został jednakże uznany za zgodny z prawem w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy (zob. pkt 68, 69 wyroku).

38 — Wyrok EU:C:2011:508. To samo można powiedzieć o wyroku Georgiew, EU:C:2010:699, w odniesieniu do celu polepszenia jakości nauczania oraz badań na uniwersytetach; zob. także wyrok Komisja/Węgry, EU:C:2012:687, pkt 62.

39 — EU:C:2010:4.

40 — Wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 46.

nierównego traktowania ze względu na wiek, które pozwala na redukcję wydatków publicznych, dałoby się z tego jedynie powodu uzasadnić w oparciu o art. 6 ust. 1 dyrektywy [41]. Doprowadziłoby to do niedopuszczalnego rozszerzenia wyjątku od ogólnej zasady zakazu dyskryminacji, który jako taki został przez ustawodawcę wspólnotowego wyraźnie ograniczony i musi być interpretowany przez sąd Unii w sposób zawężający.

49. Trybunał podobnie zresztą w sposób jasny wypowiedział się w wyroku Fuchs i Köhler. Stwierdził on, że jakkolwiek „prawo Unii nie uniemożliwia państwom członkowskim brania pod uwagę względów budżetowych *równolegle do względów* porządku politycznego, społecznego lub demograficznego", może to nastąpić jedynie z poszanowaniem ogólnej zasady zakazu dyskryminacji opartej na wieku [42], i że „o ile względy budżetowe mogą leżeć u podstawy wyborów w dziedzinie polityki społecznej państwa członkowskiego i wpływać na charakter lub zakres środków, które państwo to pragnie przyjąć, względy te *nie mogą same w sobie stanowić celu zgodnego z przepisami*" w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy [43].

50. Co zaś dotyczy dokładniej celu polegającego na stworzeniu zrównoważonej struktury wiekowej w ramach określonego sektora działalności, przypominam, że Trybunał uznał jego zgodny z prawem charakter w ramach stosowania odstępstwa, o którym mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy, tylko jeżeli służy on wspieraniu zatrudniania, a zwłaszcza zatrudniania, w szczególności młodych osób [44], w interesie rozdziału pracy między pokoleniami [45]. Ponadto wyroki, w których Trybunał wypowiedział się na korzyść zgodności z prawem charakteru takiego celu, dotyczyły środków krajowych przewidujących obligatoryjne przejście na emeryturę pracowników, którzy osiągnęli wiek emerytalny [46], lub ich przeniesienie w stan spoczynku z urzędu [47].

51. Niniejsza sprawa wyraźnie różni się od takich sytuacji, zarówno dlatego, że dotyczy górnej granicy wieku ustanowionej dla ubiegania się o dostęp do omawianego zawodu i dotyczy zatem szerszego kręgu podmiotów, a nie jedynie osób znajdujących się na końcu kariery zawodowej, jak i dlatego, że podział pomiędzy grupami wiekowymi, przywołany jako cel zgodny z prawem przez rząd hiszpański, nie odpowiada celowi wspierania nowych zatrudnień – a zatem wspierania pracy – ale, wręcz przeciwnie, odpowiada celowi ich ograniczenia, w szczególności w zamiarze redukcji wydatków z nimi związanych.

52. Z całokształtu poprzedzających uwag wynika, że spośród rozważanych powyżej celów jedynie cele związane z jednej strony z wymogami kształcenia, zaś z drugiej z potrzebą zapewnienia racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę lub przejściem na „segunda actividad" mogą zostać uznane za „cele zgodne z prawem" w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy.

c) Konieczność i adekwatność środków

53. Sporna granica wieku może zostać uznana za obiektywnie i racjonalnie uzasadnioną przez wskazane w punkcie poprzedzającym cele, pod warunkiem że jej ustanowienie nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia wspomnianych celów, oraz przyczynia się do wypełnienia tych celów w sposób spójny i systematyczny [48].

41 — Przypominam, że w wyroku Petersen, EU:C:2010:4, cel polegający na kontroli wydatków publicznego systemu służby zdrowia, przeanalizowany przez sąd odsyłający pod kątem art. 6 ust. 1 dyrektywy, został zbadany w świetle jej art. 2 ust. 5 (zob. pkt 45).

42 — Wyrok Fuchs i Köhler, EU:C:2011:508, pkt 73; wyróżnienie moje.

43 — Ibidem, pkt 74; wyróżnienie moje.

44 — Łącznie, w zależności od przypadku, w odniesieniu do dążenia do celów optymalizacji zarządzania personelem i zapobiegania sporom dotyczącym zdolności pracowników do wykonywania ich działalności powyżej określonego wieku, zob. wyroki: Fuchs i Köhler, EU:C:2011:508, pkt 68; Komisja/Węgry, EU:C:2012:687, pkt 62.

45 — Zobacz między innymi wyrok Palacios de la Villa, EU:C:2007:604, pkt 53.

46 — Zobacz na przykład ibidem.

47 — Zobacz na przykład wyrok Fuchs i Köhler, EU:C:2011:508.

48 — Zobacz między innymi wyrok Georgiew, EU:C:2010:699, pkt 55.

54. Badanie proporcjonalności środka będącego przedmiotem sprawy stanowi podstawę, na której opiera się kontrola legalności skorzystania z odstępstwa, o którym mowa w art. 6 ust. 1. Owa kontrola musi w związku z tym zostać przeprowadzona dokładnie, a proste ogólne twierdzenia podnoszone przez zainteresowane państwo członkowskie w przedmiocie zdolności środka będącego przedmiotem sprawy do realizacji celów polityki socjalnej, do których państwo to dąży, nie mogą zostać uznane za wystarczające [49]. Jak stwierdził Trybunał w wyroku Mangold (EU:C:2005:709), poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga, by każde ograniczenie prawa podmiotowego w możliwie najwyższym stopniu godziło wymogi równego traktowania z realizowanym celem [50].

55. W tym względzie przypomnieć należy, że chociaż w oparciu o utrwalone orzecznictwo państwa członkowskie dysponują dużą swobodą uznania przy definiowaniu środków właściwych do realizacji celów polityki socjalnej i zatrudnienia, które zamierzają osiągnąć [51], to jednak Trybunał wyjaśnił, iż rzeczona swoboda uznania nie może skutkować pozbawieniem znaczenia wprowadzenia w życie zasady niedyskryminacji ze względu na wiek [52].

56. Co do zasady na sądzie krajowym spoczywa obowiązek ustalenia – w świetle wszystkich istotnych elementów i przy wzięciu pod uwagę możliwości osiągnięcia za pomocą innych środków zgodnego z prawem, zidentyfikowanego celu polityki socjalnej – czy dany środek, jako środek służący realizacji tego celu, jest „właściwy i konieczny" w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy [53]. Niemniej pragnę zaznaczyć, że mimo wszczęcia postępowania w trybie prejudycjalnym Trybunał nie uchyla się, w celu ukierunkowania sądu odsyłającego, od przeprowadzenia, na podstawie posiadanych danych, niekiedy nawet bardzo dokładnego badania we własnym zakresie proporcjonalności środka mającego zastosowanie w sprawie.

57. Uważam, że w niniejszej sprawie sporna granica wieku znacznie wykracza poza to, co można uznać za niezbędne w odniesieniu do wymogów kształcenia przygotowującego do pełnienia służby w charakterze funkcjonariusza lokalnej policji, a także celem zapewnienia, że nowo przyjęta osoba będzie tę służbę pełnić przez racjonalny okres czasu przed przejściem na emeryturę lub przejściem na „segunda actividad".

58. W odniesieniu do kształcenia zawodowego – które to uzasadnienie, przypominam, zostało wskazane w uwagach rządu francuskiego, lecz jego obecności nie stwierdzono wśród celów obranych przez ustawodawcę Asturii – z omawianego ogłoszenia o konkursie znajdującego się w aktach wynika, że przed wstąpieniem do służby kandydaci, którzy przeszli rzeczony konkurs, zobowiązani są do odbycia okresu „kształcenia selektywnego", którego czas trwania ustala regionalna szkoła policji lokalnej lub gmina Oviedo [54]. Tymczasem rzeczony okres kształcenia, nawet jeżeli miałby trwać więcej niż rok lub dwa lata [55], nie mógłby w mojej ocenie uzasadniać wykluczenia z dostępu do zatrudnienia, o którym mowa, ważnej kategorii pracowników, obejmującej grupy wiekowe będące jeżeli nie na początku kariery zawodowej danej osoby, to z pewnością nie na jej zaawansowanym etapie. Dla pracowników, którzy, tak jak skarżący w postępowaniu głównym, przynależą do grupy wiekowej

49 — Zobacz podobnie wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 51.

50 — Wyrok EU:C:2005:709, pkt 65.

51 — Zobacz między innymi wyrok Mangold, EU:C:2005:709, pkt 63.

52 — Wyrok The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing, EU:C:2009:128, pkt 51.

53 — Ibidem, pkt 50.

54 — Punkt 7 ogłoszenia o konkursie.

55 — W swoich uwagach Francja odwołuje się do takiego minimalnego okresu kształcenia dla funkcjonariuszy policji francuskiej.

zbliżonej do spornej granicy wieku, utrata szansy, będąca następstwem wykluczenia z udziału w konkursie, może wydawać się ponadto jeszcze bardziej krzywdząca, albowiem pracownicy ci są nadal daleko od wieku uprawniającego do emerytury i jest bardziej prawdopodobne, że mają na utrzymaniu rodziny [56].

59. Analogiczne rozważania pozostają aktualne, także jeżeli chodzi o cel służący zagwarantowaniu, aby nowo przyjęci funkcjonariusze odbywali racjonalny okres służby przed przejściem na emeryturę lub przejściem na „segunda actividad", do czego w sposób dorozumiany nawiązuje sąd odsyłający. Skoro bowiem w oparciu o informacje przedstawione przez ten sąd wiek przeniesienia w stan spoczynku funkcjonariuszy lokalnej policji ustalony jest na 65 lat, zaś wiek, w którym następuje przejście na „segunda actividad", na 58 lat, to także podmiot, który rozpoczyna rzeczone zatrudnienie w wieku przekraczającym 30 lat, w szczególności jeżeli znajduje się, jak w przypadku skarżącego w postępowaniu głównym, w grupie wiekowej zbliżonej do spornej granicy wieku, będzie mieć przed sobą normalną karierę zawodową i będzie w stanie odbyć racjonalny okres służby, pełniąc najbardziej operatywne funkcje, przed uzyskaniem uprawnienia do przejścia na reżim „segunda actividad" z powodu wieku lub przed osiągnięciem wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę. W tym zakresie przypominam ponadto, że aby wziąć udział w określonym konkursie w ramach przemieszczenia w strukturach wewnętrznych, ogłoszenie o konkursie, którego dotyczy sprawa, wymaga, aby kandydatowi pozostawało nie mniej niż lat 15 do osiągnięcia wieku emerytalnego, co podwyższa górną granicę wieku z 30 do 50 lat, wprowadzając w ten sposób element niespójności do wymagań konkursowych bezpośrednio lub pośrednio związanych z wiekiem [57].

60. W takich okolicznościach sporna granica wieku nie wydaje się proporcjonalna względem rozpatrywanych celów, a zatem nie może zostać obiektywnie i racjonalnie uznana za uzasadnioną przez te cele.

61. Dla uzupełnienia dodam, że ani wymogi związane z bezpieczeństwem publicznym, ani cel wyrażający się w zagwarantowaniu zdolności operacyjnej korpusu funkcjonariuszy lokalnej policji, przedstawione przez rządy państw występujących w charakterze interwenientów, przy założeniu, że wchodzą one w zakres celów, do których dąży ustawodawca Asturii, i mogą zostać uznane za cele zgodne z prawem na podstawie art. 6 ust. 1, w mojej ocenie nie mogą uzasadnić spornej granicy wieku na mocy tego przepisu.

62. W tym zakresie ograniczę się do uwagi, że nierówne traktowanie, które ma swoje źródło we wprowadzeniu takiej granicy wieku, nie wydaje się zdecydowanie konieczne, aby zagwarantować osiągnięcie wyżej wskazanych celów, o czym świadczy między innymi okoliczność, że żadne ograniczenie tego typu nie jest przewidziane w zakresie dostępu do funkcji funkcjonariusza hiszpańskiej policji na szczeblu krajowym [58] czy funkcjonariusza lokalnej policji we wspólnotach autonomicznych innych niż Asturia, że ustawodawstwa innych wspólnot autonomicznych przewidują maksymalny wiek na wyższym poziomie, lub też że analogiczne ograniczenie wieku, przewidziane w zakresie dostępu do konkursu na kadeta oficerskiego policji krajowej, zostało uznane za niezgodne z prawem przez Tribunal Supremo (hiszpański sąd najwyższy) [59], i wreszcie że w organach władzy ustawodawczej Asturii trwa debata dotycząca zgodności z prawem spornego w postępowaniu głównym ograniczenia.

56 — Chociaż sytuacja przymusowo emerytowanego pracownika jest obiektywnie różna od tej, w jakiej znajduje się kandydat do zatrudnienia, to w każdym razie pragnę przypomnieć, że przy ocenie proporcjonalności środków krajowych, które przewidywały ograniczenia wiekowe dla ustania stosunku pracy, Trybunał uznał, że istotne, a w zasadzie decydujące znaczenie ma okoliczność, iż zainteresowane osoby korzystają z kompensaty poprzez przyznanie emerytury.

57 — Taka niespójność może według mnie być uzasadniona jedynie częściowo okolicznością, że podmioty dopuszczone do konkursu w ramach przemieszczenia w strukturach wewnętrznych już są funkcjonariuszami przynależącymi do personelu lokalnej policji.

58 — Jak zostało to potwierdzone przez rząd hiszpański w odpowiedzi na pytanie na piśmie postawione przez Trybunał.

59 — W wyroku z dnia 21 marca 2011 r., wymienionym w postanowieniu odsyłającym.

63. Różnice w przyjętych na szczeblach narodowym i regionalnym rozwiązaniach nie tylko pozwalają na podanie w wątpliwość potrzeby zastosowania środka, którego dotyczy postępowanie, ale także stanowią czynnik niespójności normatywnej wewnątrz zainteresowanego państwa członkowskiego. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepis krajowy jest odpowiedni do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego przepisu w sposób spójny i systematyczny [60].

64. W wyroku Fuchs i Köhler Trybunał rzeczywiście potwierdził, że w ramach podziału kompetencji między władzami centralnymi i regionalnymi jednego państwa członkowskiego, w owym przypadku Republiki Federalnej Niemiec, istnienie „przesunięcia w czasie pomiędzy zmianami wprowadzonymi w prawie jednego […] kraju związkowego a zmianami wprowadzonymi w innym […] kraju związkowym […] nie może samo w sobie uczynić tego ustawodawstwa niespójnym", nawet jeżeli rytm takich zmian będzie różny pomiędzy jedną jednostką terytorialną a drugą ze względu na specyfikę danego regionu [61]. Niemniej jednak w niniejszej sprawie nie wydaje się, aby sporna granica wieku została utrzymana przez wzgląd na sytuację społeczno-gospodarczą Asturii. Przeciwnie, wydaje się, że sąd odsyłający wyklucza, aby specyfika tego regionu mogła uzasadniać rozwiązane odmienne od wybranego w Hiszpanii na szczeblach zarówno centralnym, jak i lokalnym.

d) Wynik analizy w oparciu o art. 6 ust. 1 dyrektywy

65. Na podstawie powyższych rozważań i w świetle informacji będących w posiadaniu Trybunału uważam, że nierówne traktowanie ze względu na wiek, związane z górną granicą wieku przewidzianą w ogłoszeniu o spornym konkursie, nie może być uzasadnione w świetle art. 6 ust. 1 dyrektywy.

IV – **Wnioski**

66. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne złożone przez Juzgado Contencioso-Administrativo nº 4 de Oviedo:

Artykuł 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, który ustala górną granicę wieku wynoszącą 30 lat dla uczestnictwa w konkursie w celu rekrutacji na stanowisko funkcjonariusza korpusu lokalnej policji.

60 — Zobacz wyroki: Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55; Petersen, EU:C:2010:4, pkt 53.

61 — Wyrok Fuchs i Köhler, EU:C:2011:508, pkt 95, 96. W przedmiocie znaczenia spójności zob. w szczególności wyrok Hartlauer, EU:C:2009:141, pkt 55.